34049 Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten in verband met Verordening (EU) Nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PbEU 2013, L 287) (Uitvoeringswet verordening bankentoezicht)

Nr. 8 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2015

Op 2 juli 2014 informeerden wij u over de nieuwe toezichtstaken op de significante banken van de eurozone die zijn opgedragen aan de Europese Centrale Bank (ECB)[1].
Op 4 november 2014 is het gemeenschappelijk toezichtmechanisme, het zogenoemde Single Supervisory Mechanism (SSM) in werking getreden. Het SSM omvat zowel de ECB als de nationaal bevoegde autoriteiten. De significante banken[2] van de eurozone die binnen het SSM onder het exclusieve toezicht van de ECB vallen, hadden in 2014 samen een balansomvang van circa 22.000 miljard euro.[3] Voor Nederland betreft dit zeven significante banken, met een totale balansomvang van 2.150 miljard euro.[4]

In onze brief gaven we aan dat de verschuiving van toezichtstaken van de lidstaten naar de EU vergezeld moet gaan van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en goede afspraken over het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht aan het parlement. Wij vroegen uw aandacht voor de wijze waarop zou worden voorzien in een structurele mogelijkheid van onafhankelijke externe controle op het toezicht. In deze brief recapituleren wij kort onze belangrijkste punten en stellen wij u op de hoogte van de huidige stand van zaken.

---

[1] Kamerstuk 32 013, nr. 78.

[2] Significante banken zijn banken met een totale balansomvang van 30 miljard euro of hoger.

[3] Dit is circa 80% van de balansomvang van alle banken in de eurozone. Bron: Europese Centrale Bank Eindverslag van de allesomvattende beoordeling, Frankfurt, oktober 2014, p.3.

[4] ABN AMRO Bank N.V., Bank Nederlandse Gemeenten N.V., Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A., ING Bank N.V., Nederlandse Waterschapsbank N.V., SNS Bank N.V., The Royal Bank of Scotland N.V.

1 Implicaties SSM voor toezicht, verantwoording en controle in Nederland en de EU

Vóór de inwerkingtreding van het SSM werd het prudentieel toezicht op banken in Nederland – dat verhoudingsgewijs een grote financiële sector heeft –volledig uitgeoefend door De Nederlandsche Bank (DNB). De minister van Financiën was verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van prudentieel toezicht als geheel en legde daarover verantwoording af aan het parlement. De Algemene Rekenkamer had de bevoegdheid om onafhankelijke externe controle uit te oefenen op het toezicht in Nederland.[5]

Met de inwerkingtreding van het SSM verschuift het prudentieel toezicht op de significante banken van DNB naar de ECB. DNB blijft rechtstreeks toezicht uitoefenen op de niet-significante banken. De ECB kan ook dit toezicht naar zich toe trekken als daartoe aanleiding is. De invoering van het SSM leidt er ook toe dat de Algemene Rekenkamer geen onderzoek meer kan doen naar het functioneren van het toezicht op de significante Nederlandse banken. Dit toezicht wordt voortaan uitgeoefend door de ECB en de ECB is geen controle-object van de Algemene Rekenkamer. Daarmee vervalt de onafhankelijke externe controle op het functioneren van het toezicht op de significante Nederlandse banken in Nederland door de Algemene Rekenkamer.

Het zou in de rede liggen dat de externe controle door onze Europese collega, de Europese Rekenkamer, wordt overgenomen. In de SSM-verordening (EU) nr. 1024/2013 staat dat de Europese Rekenkamer bij haar werkzaamheden rekening houdt met de aan de ECB opgedragen toezichtstaken.[6] Terwijl

---

[5] De algemene bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer is vastgelegd in de Comptabiliteitswet, en specifiek is dit geregeld met de wijziging van de Wet op het financieel toezicht (Wft) in 2013. Zie de brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 12 september 2013 over het voorstel tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het verstrekken van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) aan de Algemene Rekenkamer (AR).

voorheen sommige nationale rekenkamers in het kader van hun onderzoek naar het functioneren van het toezicht wél toegang hadden tot de toezichtdossiers van significante banken, heeft de Europese Rekenkamer onder het SSM echter geen nieuwe expliciete taken gekregen om het functioneren van het toezicht door de ECB te toetsen.[7] Mogelijk is sprake van een verslechtering in de ruimte voor onafhankelijke externe controle: hierdoor ontstaat een controlegat.

2 Huidige stand van zaken

Sedert mei 2014 werkt de Algemene Rekenkamer samen met onder andere de Europese Rekenkamer en de Duitse Bundesrechnungshof aan de opzet van onderzoek naar het toezicht op banken in de eurozone. De werkzaamheden betreffen als eerste stap het nauwkeurig in kaart brengen van de mandaten en onderzoeksmogelijkheden van nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer ten aanzien van het toezicht op banken voor én na de invoering van het SSM. Als tweede stap wordt een audit voorbereid naar het toezicht op banken in de eurozone na de invoering van het SSM.

Bij de voorbereidende werkzaamheden van de audit is eind 2014 naar voren gekomen dat de Europese Rekenkamer hoogstwaarschijnlijk duurzaam geen toegang krijgt tot informatie van de ECB voor onderwerpen die buiten het reguliere onderzoek naar de operationele efficiëntie van het management van de ECB vallen. Er is dan inderdaad sprake van een gat in de onafhankelijke externe controle op de aan de ECB opgedragen toezichttaken.

3 Verder traject

Om de ontstane situatie op te lossen is het nodig dat een sluitend controle- en verantwoordingsysteem voor het SSM op EU-niveau tot stand wordt gebracht.

---

[6] In Verordening (EU) Nr. 1024/2013 van de Raad wordt bepaald dat "Bij het verrichten van een doelmatigheidscontrole van het bestuur bij de ECB krachtens artikel 27, lid 2, van de statuten van de ESCB en van de ECB houdt de Europese Rekenkamer tevens rekening met de bij deze verordening aan de ECB opgedragen toezichttaken."

[7] In zijn statement van 7 februari 2013 gaf de President van de Europese Rekenkamer aan dat de Europese Rekenkamer de reikwijdte van haar bevoegdheden op grond van het verdragsprotocol over de operationele efficiëntie ook van toepassing acht op het gezond financieel beheer van de aan de ECB toegekende toezichtsbevoegdheden.

De onafhankelijke externe controle op het toezicht van de ECB door de Europese Rekenkamer met een breed mandaat (rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid) zou moeten worden geborgd. Hierbij hoort onbeperkte toegang tot alle toezichtdossiers, uitwisseling van informatie met nationale rekenkamers en gangbare publicatiemogelijkheden[8].

Uw Kamer heeft bij de behandeling van de wijziging van de Wft het belang van onafhankelijke controle en verantwoording terzake van toezicht op financiële instellingen breed omarmd. Dat is nu niet mogelijk voor zover dit toezicht door de ECB wordt uitgeoefend. Voor Nederland betekent dit dat het toezicht op de zeven grootste banken niet (meer) aan onafhankelijke externe controle onderworpen kan worden. De Algemene Rekenkamer noch de Europese Rekenkamer zal uw Kamer op dat punt in de toekomst adequaat kunnen informeren en bijstaan bij uw controlerende taak. Ook de minister van Financiën zal geen gebruik kunnen maken van de uitkomsten van dergelijk onderzoek.

Deze brief sturen wij in afschrift aan de voorzitter van de Eerste Kamer, de minister van Financiën, de president van DNB en de voorzitter van de Europese Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

---

[8] Vanzelfsprekend wordt daarbij, zoals gebruikelijk, door de betrokken rekenkamers de eventuele vertrouwelijkheid van gegevens gerespecteerd.